



Munich Personal RePEc Archive

Fiscal residua and federalist reform in Italy. Will regional and redistributive policies survive?

Giannola, A.; Petraglia, C. and Scalera, D.

Università "Federico II" di Napoli, Università "Federico II" di Napoli, Università degli Studi del Sannio

01. February 2011

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/30895/>
MPRA Paper No. 30895, posted 12. May 2011 / 17:46

Residui fiscali regionali e riforma federalista. Quanto residuerà delle politiche regionali e redistributive?*

Adriano Giannola^a, Carmelo Petraglia^a e Domenico Scalera^b

^a Dipartimento di Economia, Università Federico II di Napoli

^b Dipartimento di Studi dei Sistemi Economici, Giuridici e Sociali, Università del Sannio

Sintesi: In questo lavoro, discutiamo la validità delle argomentazioni di quanti guardano alla riforma federalista come uno strumento per restituire alle regioni centro-settentrionali le risorse drenate dagli sprechi del Mezzogiorno, evidenziando come la confusione tra problemi di efficienza della amministrazione pubblica e legittimità ed intensità delle politiche regionali e redistributive possa mettere a rischio la perequazione interregionale derivante dalla progressività del sistema tributario e dall'impegno pubblico per il riequilibrio territoriale. Più in particolare, esaminando la distribuzione regionale della spesa pubblica pro capite negli ultimi 15 anni, mostriamo che, per entrambe le componenti di conto corrente e conto capitale, l'ipotesi di un eccesso di trasferimenti al Mezzogiorno non è affatto supportata dall'evidenza empirica. La tesi dell'eccessiva ampiezza dei trasferimenti alle regioni meridionali viene infine valutata e respinta sulla base del confronto tra i residui fiscali effettivi e quelli «teorici» da noi calcolati per il periodo 2004-2006, corrispondenti all'avanzo o disavanzo regionale implicito nel funzionamento di un sistema tributario basato su un'imposta personale progressiva (IRPEF) e nell'operare di politiche di riequilibrio territoriale che prevedano di impegnare nelle regioni del Mezzogiorno una quota minima del 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale.

Abstract: This paper criticizes the idea to conceive the fiscal federalist reform in Italy as a tool to empower central-northern regions to retain resources otherwise wasted in the South. We argue that such a view muddles up efficiency and redistribution issues, thus threatening the legitimate inter-regional fiscal flows. To dispute the thesis of excessive transfers to Mezzogiorno regions, we first show that the regional distribution of (both current and capital) government expenditure has systematically penalized the South in the last 15 years. Secondly, for the years 2004-2006, we calculate «benchmark» regional fiscal residua, consistent with the progressive Italian personal taxation (IRPEF), and the announced targets of regional policies (45% of total capital government expenditure to be made in the South). For most centre-northern regions, the actual residua turn out to be lower than the «benchmark» ones.

JEL Classification: E62, H23, H50, H70, H77, O10

Keywords: Mezzogiorno, redistribution, inter-governmental relations, federalism, regional development policies

* Desideriamo ringraziare Alberto Zazzaro per i commenti ad una precedente versione del lavoro.

1. Introduzione

Il tema della dipendenza finanziaria del Mezzogiorno, da lungo tempo al centro del dibattito specialistico¹, ha guadagnato negli ultimi 15 anni una crescente attenzione, con il progressivo affermarsi delle proposte di riorganizzazione in senso decentrato del sistema fiscale italiano. Nel contesto di tali proposte, infatti, un peso rilevante ha acquisito un indicatore fondamentale della dipendenza, denominato «residuo fiscale» e definito come il saldo tra le entrate e le spese delle amministrazioni pubbliche riconducibili a un certo ambito territoriale (tipicamente una regione). Il residuo fiscale, in quanto misura della differenza tra il contributo fornito dagli abitanti di un'area al finanziamento dell'azione pubblica (in primo luogo attraverso il pagamento delle imposte) e i benefici che gli stessi ricevono da tale azione (soprattutto sotto forma di servizi pubblici), è stato largamente impiegato nella contabilità del dare e dell'avere tra territori (Pica, 2010), in riferimento alla sua capacità di rappresentare l'avanzo o disavanzo pubblico primario di un territorio, di individuare il contributo di ciascuna area al complessivo risultato di bilancio pubblico e soprattutto di evidenziare l'ampiezza dei trasferimenti interregionali implicitamente operati dal sistema fiscale.

In particolare, quest'ultima proprietà ha reso la nozione di residuo fiscale rilevante sia nella genesi stessa della proposta federalista – la ragion d'essere del federalismo fiscale all'italiana – sia nella definizione dei criteri di perequazione da applicare in fase di attuazione della riforma. Così, mentre già la relazione che nel giugno del 2007 accompagnava il disegno di legge presentato al Senato dal Consiglio regionale della Lombardia lamentava, ispirandosi addirittura ad Abramo Lincoln, che “(*il Nord*) è stanco di correre con le catene ai piedi...non si può rinforzare il debole indebolendo il più forte” e che “*i nostri cittadini pagano le tasse, creano ricchezza ma i trasferimenti vanno ad altri*”, oggi, con lo stesso spirito, molte formulazioni del disegno della futura Italia fiscalmente federale si ispirano apertamente alla minimizzazione, o almeno alla riduzione, del valore assoluto dei residui fiscali², attraverso una procedura che nella sostanza mira ad individuare quantità-qualità minimali per i servizi pubblici essenziali (i cosiddetti «Livelli Essenziali delle Prestazioni», LEP) e «Costi Standard» (CS) per la loro erogazione, per consentire quindi trasferimenti interregionali solo nella misura

¹ L'origine del dibattito può essere ricondotta a Pantaleoni (1891) e Nitti (1900); in tempi più recenti si segnalano i contributi di Giannola e Lopes (1992), Pilloton (1992), Magnani (1997), Cannari e Chiri (2004).

² Ad esempio, Unioncamere Veneto (2009, p. 80) individua tra gli obiettivi della riforma quello di “ridurre il residuo fiscale del Veneto (...), una risorsa non sfruttata che potrebbe garantire performance in termini di competitività, di miglioramento della qualità dei trasporti, di sostegno alle imprese, di aumento del reddito disponibile delle famiglie”. Meno apertamente, il Ministero dell'Economia nella Relazione del 30 giugno 2010 rileva la necessità che il federalismo fiscale, pur assicurando “l'appropriato grado di perequazione infraregionale (...), sia governato da meccanismi di solidarietà responsabile, economicamente sostenibile, ispirati allo spirito mutualistico (e quindi di copertura temporanea di rischi imprevedibili) e non basato sul presupposto di trasferimenti irrazionalmente operati *ex post*”.

sufficiente a coprire gli eventuali deficit delle regioni non in grado di finanziare autonomamente i LEP, e comunque sempre sotto la condizione che i costi effettivi non eccedano i CS.

Questa impostazione del federalismo fiscale, che caratterizza la legge delega 42/2009, si basa evidentemente sull'idea che tutti i trasferimenti eccedenti la misura necessaria a coprire i costi di una pubblica amministrazione mediamente efficiente nella produzione dei servizi essenziali servirebbero a coprire gli sprechi delle pubbliche amministrazioni meridionali³ o comunque a finanziare spese non strettamente necessarie e sarebbero pertanto ingiustificati. Secondo questa visione, la peggior qualità dei servizi nel Sud si leggerebbe come un indice di sovrabbondanza di risorse rispetto alle reali necessità e su tale evidenza si fonderebbe la pretesa di ottenere la restituzione di risorse illegittimamente sottratte al Nord, per sanare l'ingiustizia fiscale palesata dagli elevati valori positivi dei residui fiscali delle regioni settentrionali.

Lo scopo principale del presente lavoro è quello di discutere criticamente questa impostazione, evidenziando come essa implichi un pesante ridimensionamento delle politiche redistributive, limitate, nell'approccio sopra delineato, al trasferimento delle sole risorse necessarie alla produzione di beni e servizi pubblici essenziali, e una sostanziale completa rinuncia alle politiche regionali. In effetti, come appare per certi versi ovvio, pur essendo in realtà spesso trascurato, la questione della definizione (ed eventualmente della riduzione o dell'azzeramento) del residuo va inevitabilmente ricondotta alla opzione di fondo sulla intensità dell'azione delle politiche redistributive e regionali, dal momento che residui fiscali regionali più contenuti (in valore assoluto) sottintendono immancabilmente un ridimensionamento dell'impegno di *policy* a favore del riequilibrio nei redditi personali e nelle condizioni economiche dei diversi territori.

Più nello specifico, due punti del dibattito corrente meritano senza dubbio di essere richiamati. Il primo riguarda la indebita, e forse non involontaria, confusione tra due questioni, entrambe strettamente connesse alla riorganizzazione federale del sistema fiscale italiano ma logicamente del tutto distinte: la questione dell'efficienza dell'amministrazione e quella della redistribuzione delle risorse. In un contributo poco noto ma molto illuminato, Dréze (1993), all'indomani del trattato di Maastricht, sottolineava la necessità che un eventuale futuro processo di regionalizzazione dell'Europa avvenisse nel rispetto del principio della «neutralità distributiva». Ciò implicava che un ipotetico passaggio dall'Europa degli Stati a quella delle Regioni, diretto a sfruttare i possibili vantaggi della

³ Significativamente, nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge delega si può leggere: “la Costituzione italiana prevede sì il principio di uguaglianza di trattamento dei cittadini riguardo a certi servizi rilevanti per il godimento dei diritti civili e sociali, ma sancisce anche il principio della buona amministrazione”.

riduzione nell'ampiezza delle giurisdizioni⁴, dovesse realizzarsi senza che gli egoismi delle regioni ricche, poco propense a trasferire reddito alle regioni povere, creassero un incentivo a successive, eccessive ed inefficienti secessioni. La nostra opinione è che, anche nel disegno della struttura del federalismo fiscale italiano, il rispetto del principio della neutralità distributiva sarebbe fortemente auspicabile e che cogliere invece l'occasione del riassetto del sistema fiscale per alterare (in particolare, ridurre) il grado di redistribuzione tra le regioni, e quindi tra gli individui, assegnerebbe scorrettamente alla riforma un compito del tutto improprio⁵.

Il secondo punto di rilievo è che l'orientamento a considerare la riduzione dei residui fiscali regionali quale obiettivo della riforma federale trascura (consapevolmente o meno) il fatto che i residui rappresentano in qualche modo anche una misura dell'intensità delle politiche redistributive e regionali⁶. Per quanto riguarda queste ultime, in particolare, se in uno stato unitario il settore pubblico sostiene le aree in ritardo di sviluppo, è del tutto plausibile che questo possa avvenire finanziando gli interventi con risorse prelevate, almeno in parte, nei territori più ricchi. Da questa considerazione discende evidentemente che i valori dei residui fiscali regionali non possono essere contratti solo sulla base di un presunto diritto degli enti locali a trattenere per sé le risorse finanziarie attinte dai loro territori e nemmeno essere determinati *ex post* come risultato più o meno casuale del riassetto federale del sistema fiscale. È invece necessario che il residuo fiscale scaturisca consapevolmente dalla impostazione complessiva e dall'intensità che a livello centrale si sceglie di dare alle politiche regionali⁷ e all'attività di redistribuzione⁸ dello stato.

⁴ Sulla rilevanza di tali vantaggi, sostenuta da consolidata teoria (per una rassegna, si veda Oates, 1999), recente ed autorevole letteratura (Lockwood, 2006) ha invitato a maggiore cautela di giudizio; sul punto, si veda la discussione di Scalera e Zazzaro (2010). Anche recenti verifiche empiriche (ad esempio, Ezcurra e Rodríguez-Pose, 2010) mettono in dubbio la effettiva capacità del decentramento fiscale di attivare maggiore efficienza nella produzione di beni e servizi pubblici e generare maggiore crescita.

⁵ Peraltro, ancora al momento in cui redigiamo questo testo, nonostante l'approvazione dei decreti sulla finanza comunale e regionale, non appaiono ancora chiare modalità ed intensità della perequazione tra enti locali ricchi e poveri. Si veda sul punto Zanardi (2011).

⁶ I residui fiscali regionali possono essere inoltre il riflesso del finanziamento di interventi congiunturali a fronte di shock macroeconomici idiosincratici.

⁷ È bene chiarire che questa considerazione prescinde da eventuali valutazioni in merito alla efficacia delle politiche regionali. Se queste politiche sono poco efficaci, si può cercare di disegnarle meglio o, se ciò è impossibile o interessa poco, si può preferire eliminarle: in ogni caso, annullare la parte di residuo fiscale attribuibile alle politiche regionali significa rinunciare alle politiche regionali.

⁸ L'idea che le politiche redistributive debbano essere appannaggio del livello di governo centrale è ben radicata nella teoria del federalismo fiscale (ad esempio, Oates, 1972; Ladd e Doolittle, 1982; Brown e Oates, 1987; Musgrave e Musgrave, 1989), dal momento che demandare l'adozione di misure redistributive a livello locale può da un lato attivare migrazioni strategiche, con conseguenti *deadweight losses* (Pauly, 1973) e dall'altro, dando luogo a ricadute (*spillovers*) sulle giurisdizioni vicine, non internalizzabili dal governo che le produce, portare l'attività complessiva di redistribuzione ad un livello subottimale. Riteniamo al proposito molto discutibile la previsione della legge 42/2009 di una «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», con rappresentanti di tutte le Regioni, con il potere di partecipare

Nei termini ora esplicitati, residui fiscali negativi per le regioni povere non possono essere semplicisticamente considerati come necessariamente patologici o addirittura come una prova di una iniqua sottrazione di risorse del Nord a beneficio (dello sperpero) del Sud. Essi sono piuttosto il riflesso di una redistribuzione operata da politiche regionali di riequilibrio territoriale e da un sistema tributario improntato a criteri di progressività che, esattamente come redistribuisce reddito dai residenti più ricchi a quelli più poveri all'interno di una certa circoscrizione, così redistribuisce risorse fra residenti di circoscrizioni diverse. La presunta equazione fra residui fiscali negativi e inefficienza degli amministratori è quindi di per sé del tutto fuorviante. In realtà, il fatto che gli amministratori meridionali siano mediamente meno efficienti di quelli settentrionali (circostanza nel complesso probabile ma talora asserita senza tener adeguatamente conto delle condizioni di contesto), mentre costituisce sempre e certamente un danno per i residenti del Sud, riguarda e danneggia i residenti del Nord solo nella misura in cui esso attivi trasferimenti maggiori di quelli impliciti nella progressività del sistema tributario.

Di conseguenza, affermare che il residuo fiscale sia di per sé «alto» o «basso» o «giusto» ha poco senso, se non si dispone di parametri di riferimento. In altri termini, una valutazione del residuo può essere fatta solo in relazione all'impostazione di *policy*, ossia alla intensità che si intende dare all'impegno del settore pubblico nelle politiche redistributive e regionali. Con questo presupposto, nel seguito del lavoro si procederà alla definizione di un concetto di residuo fiscale, che definiremo «teorico», conforme ad un orientamento di politica basato da una parte su un grado di progressività del sistema tributario corrispondente ad una imposta sui redditi personali con la struttura di aliquote e scaglioni dell'IRPEF 2005-2006 e dall'altra su un intervento di politica regionale che preveda di impegnare nelle regioni del Mezzogiorno una quota minima del 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale, un obiettivo strategico di diversi passati governi, più volte enunciato⁹ in attuazione del comma V dell'art. 119, e mai effettivamente conseguito. Per rendere il residuo teorico coerente con la lettera dell'art. 3 della Costituzione, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini, e quindi che tutti possano godere di un livello essenziale di prestazioni da parte del settore pubblico, ipotizzeremo inoltre che le uscite pubbliche pro capite in conto corrente (al netto delle prestazioni sociali) siano uguali in tutte le regioni. Una volta stimati in questo modo i residui regionali teorici, essi saranno confrontati con

alla definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione delle risorse per i programmi di sostegno delle aree sottosviluppate.

⁹ L'obiettivo programmatico del 45% è stato fissato nei vari DPEF (Documento di Programmazione Economico-Finanziaria) che si sono susseguiti dal 2001 al 2005, per poi essere contenuto successivamente al 42,3% nel DPEF del 7 luglio 2006 per gli anni 2007-2011, e al 41,4% nel DPEF del 28 giugno 2007 per il biennio 2010-2011. I successivi DPEF e il più recente Documento di Economia e Finanza del 13 aprile 2011 non fanno più alcun riferimento esplicito all'obiettivo.

quelli effettivi, per verificare la validità dei giudizi di quanti ritengono eccessiva l'ampiezza dei trasferimenti alle regioni meridionali.

Prima di addentrarci nelle questioni centrali del lavoro, non si può evitare l'usuale richiamo di cautela ai seri problemi di misurazione del residuo fiscale, legati in primo luogo alla difficoltà di imputazione di spese ed entrate a questo o quel territorio. Esempi eclatanti in tal senso sono rappresentati, da una parte, dalle spese che esercitano ricadute in termini di benefici non limitate ad una sola regione e, dall'altra, sul fronte delle entrate, dall'IVA. Poiché infatti questa imposta è pagata dall'acquirente consumatore finale ma, per una quota consistente, attribuita come entrata ai luoghi di origine della produzione o dell'intermediazione commerciale, si realizza, in assenza di correzione, una sottostima del livello delle entrate fiscali riconducibili ai residenti dei territori economicamente meno avanzati (quelli meridionali, nel caso italiano)¹⁰. I problemi di misurazione ora richiamati vengono in genere affrontati apportando ai dati grezzi delle entrate e delle uscite del settore pubblico diverse correzioni, contenenti inevitabilmente margini più o meno ampi di discrezionalità.

Un altro limite rilevante della nozione di residuo fiscale, almeno quando questo si interpreta come una *proxy* della dipendenza finanziaria del Mezzogiorno, concerne l'esclusione della spesa per interessi e dell'eventuale ammortamento del debito dal computo del residuo. Tale esclusione viene solitamente giustificata con la difficoltà di realizzare stime attendibili della distribuzione territoriale dei titoli del debito pubblico e delle conseguenti spese legate al pagamento dei relativi interessi (ossia, dal punto di vista dei privati, *“le difficoltà concettuali di interpretare la distribuzione territoriale dei benefici connessi con questo tipo di spesa”*; Staderini e Vadalà, 2009). Questa omissione diventa particolarmente importante nel caso in cui la distribuzione dei titoli del debito sia sensibilmente sbilanciata in favore di certe aree, presumibilmente quelle più ricche, che ricevono flussi finanziari che il residuo fiscale non registra¹¹. Benché il caso italiano presenti certamente un grave squilibrio nella distribuzione dei titoli pubblici fra residenti del Nord e del Sud, seguendo gran parte della letteratura sul tema¹², trascureremo questo «errore di omissione» la cui correzione, comunque, presumibilmente rafforzerebbe le nostre conclusioni.

¹⁰ In effetti, proprio per correggere la distorsione del dato contabile dell'incasso, anche il recente decreto del giugno 2010 determina la compartecipazione regionale all'IVA (vale a dire, l'attribuzione territoriale degli incassi riferibili a questa imposta) sulla base dei consumi delle famiglie residenti nella regione.

¹¹ La distorsione diventa ancora maggiore con un orientamento di politica fiscale restrittivo mirante a ridurre il debito. In tal caso infatti i rimborsi netti costituiscono un'ulteriore modalità di trasferimento automatico di risorse finanziarie ai territori ricchi, senza che il residuo fiscale ne tenga conto in alcun modo.

¹² A nostra conoscenza, le sole eccezioni sono Giannola e Scalera (1995) e Giannola e Petraglia (2007; 2010).

Il prosieguo del lavoro è strutturato come segue. Nel paragrafo 2 si riportano e discutono le stime più recenti dei residui fiscali regionali. Il paragrafo 3 si sofferma sugli andamenti recenti dei flussi di spesa pubblica riguardanti le regioni meridionali, smentendo senza ambiguità il diffuso luogo comune dell'eccessivo flusso di risorse pubbliche di cui godrebbe il Mezzogiorno. Nel paragrafo 4, calcoliamo i valori teorici dei residui fiscali regionali, definiti come sopra spiegato, a partire dai dati di Staderini e Vadalà (2009) e li confrontiamo con i residui effettivi. I risultati del nostro esercizio mostrano che una corretta contabilità del dare e dell'avere tra territori si presta poco a supportare la tesi dell'ingiusto drenaggio di risorse dal produttivo Nord all'inefficiente Sud. Anzi, in aggregato, il Mezzogiorno risulta penalizzato e il Centro-Nord premiato da una redistribuzione più modesta rispetto a quella che si avrebbe per effetto della progressività del sistema tributario, in presenza di una distribuzione della spesa che tenga conto di politiche regionali di riequilibrio. Nel paragrafo 5 sono infine riportate le principali conclusioni.

2. Le stime recenti dei residui fiscali regionali

La Tabella 1 mostra alcune tra le stime più recenti dei residui fiscali pro capite delle regioni italiane. In particolare, le diverse colonne riassumono rispettivamente la valutazione del residuo fornita da sei diversi recenti lavori sul tema: Ambrosanio *et al.* (2008) relativamente al 2005, Arachi *et al.* (2010), per la media degli anni dal 1996 al 2002, Ferrario e Zanardi (2009), riguardo le sole regioni a statuto ordinario per gli anni dal 1999 al 2006, Pisauro (2009) per l'anno 2006, Staderini e Vadalà (2009), per la media degli anni 2004-2006, e Unioncamere Veneto (2009) per la media degli anni 2005-2007.

Per ciascuna regione, il saldo esprime la differenza tra entrate (al netto dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) e spese (al netto degli interessi sul debito pubblico e dei trasferimenti tra diversi livelli di governo) delle amministrazioni pubbliche e misura l'entità dei flussi finanziari che intercorrono tra gli abitanti della regione stessa e l'operatore pubblico. Quindi, un saldo positivo indica che gli abitanti della regione sono contributori netti e trasferiscono (attraverso il bilancio pubblico) il proprio surplus primario alle altre regioni; viceversa, un saldo negativo indica che gli abitanti della regione sono beneficiari netti della redistribuzione, vedendo indirettamente il proprio deficit primario coperto dall'avanzo delle altre regioni¹³.

¹³ Si noti che in Arachi *et al.* (2010), Ferrario e Zanardi (2009) e Staderini e Vadalà (2009), la definizione adottata di residuo è opposta alla nostra e quindi i segni dei saldi regionali risultano invertiti.

TAB. 1. *Residui fiscali regionali: le stime più recenti (euro pro capite)*

	Ambrosanio <i>et al.</i> (2008) 2005 ¹	Arachi <i>et al.</i> (2010) 1996-2002 ²	Ferrario e Zanardi (2009) 1999-2006 ²	Pisauro (2009) 2006 ³	Staderini e Vadalà (2009) 2004-2006 ⁴	Unioncamere Veneto (2009) 2005-2007 ³
Piemonte	469	2.100	212	1.372	1.370	2.657
Valle d'Aosta	-890	-3.397	-	-4.163	-3.595	-1.605
Lombardia	3.653	4.893	3.425	3.971	4.601	6.231
Trentino Alto Adige	388	-631	-	-998 (Trento); -559 (Bolzano)	-1.296 (Trento); -1.574 (Bolzano)	410
Veneto	1.836	2.841	1.382	3.267	2.179	3.626
Friuli Venezia Giulia	212	727	-	-574	109	971
Liguria	-1.386	-232	-1.894	-530	-914	380
E. Romagna	1.751	3.180	1.806	3.625	2.516	3.967
Toscana	160	1.049	-71	1.351	1.105	2.371
Umbria	-1.785	-797	-2.549	-598	-1.517	-205
Marche	-146	538	-732	1.432	363	1.726
Lazio	737	2.252	1.206	682	2.470	3.012
R.S.O. Nord	-	-	-	-	2.830	4.314
R.S.O. Centro	-	-	-	-	1.446	2.393
R.S.S. Nord	-	-	-	-	-734	594
Abruzzo	-1.394	-779	-1.914	-872	-1.173	-43
Molise	-2.510	-2.471	-3.558	-2.121	-3.657	-1.592
Campania	-2.311	-1.927	-3.124	-1.137	-2.376	-899
Puglia	-2.056	-1.689	-2.975	-1.404	-2.294	-1.309
Basilicata	-2.313	-2.923	-4.020	-2.322	-3.953	-2.184
Calabria	-2.817	-3.440	-4.579	-2.607	-4.079	-2.342
Sicilia	-2.661	-2.846	-	-2.648	-3.013	-2.212
Sardegna	-2.361	-2.617	-	-1.415	-2.936	-1.928
R.S.O. Mezzogiorno	-	-	-	-	-2.580	-1.212
R.S.S. Mezzogiorno	-	-	-	-	-2.993	-2.141
Centro-Nord	-	-	-	-	2197	3.511
Mezzogiorno	-	-	-	-	-2712	-1.511
ITALIA	0	825	0	-	460	1.747

Note: ¹ La spesa pubblica in conto capitale è esclusa dal computo. La spesa pubblica corrente include: spesa in beni pubblici nazionali regionalizzata seguendo il criterio del beneficio; spese per istruzione e sanità (fonte Ministeri competenti e Istat); protezione sociale regionalizzata (fonte Ragioneria Generale dello Stato); e spesa per beni pubblici locali (fonte CPT). Dal lato delle entrate, le fonti dei dati sono Ministero delle Finanze e Istat, mentre i contributi sociali sono di fonte CPT; ² media del periodo (valori costanti 2000). I dati di base sono di fonte CPT. La spesa in conto capitale è inclusa nel calcolo. Alcune categorie di spesa pubblica centralizzata sono ripartite su base regionale in base al criterio del beneficio, altre usando quello dell'erogazione; ³ i dati di entrate e spese sono di fonte CPT; ⁴ la spesa pubblica primaria centralizzata (fonte Istat) viene ripartita su base regionale seguendo il criterio del beneficio. La spesa per difesa, ordine pubblico e sicurezza è ripartita sulla base della popolazione residente, la spesa per istruzione sulla base del numero dei docenti e la spesa per la sanità viene ripresa dai bilanci degli enti sanitari. La spesa pubblica in conto capitale e le prestazioni sociali sono incluse. Per il riparto regionale delle entrate si segue il criterio della localizzazione dell'unità a cui è associato il presupposto impositivo del prelievo, ottenendo una "ripartizione del gettito che si otterrebbe qualora le imposte fossero trasformate in tributi regionali e quindi fossero applicate ad una base imponibile riferibile al territorio". Tutte le voci di entrata sono di fonte CPT, ad eccezione dei contributi sociali di fonte Istat.

Le metodologie di stima dei lavori citati sono in parte eterogenee, sia per quanto riguarda le categorie di spesa ed entrata incluse nel computo del residuo¹⁴, sia per i criteri di riparto regionale delle diverse categorie di spesa pubblica centralizzata¹⁵. Anche i periodi di riferimento delle indagini e le fonti dei dati sono parzialmente diversi¹⁶. Nonostante ciò, le conclusioni dei diversi studi risultano relativamente simili.

In particolare, tutti i lavori concordano nell'assegnare residui fiscali negativi a tutte le regioni meridionali e all'Umbria, che risultano pertanto essere sempre beneficiarie nette. Per converso, tutte le regioni del Nord territorialmente più estese (Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) e il Lazio risultano essere sempre contribuenti nette, mentre le regioni settentrionali a statuto speciale (tranne il Friuli Venezia Giulia) e la Liguria mostrano, con pochissime eccezioni, residui negativi¹⁷. Di conseguenza, un abitante (ad esempio) della Calabria, risulta ricevere annualmente tra i 2.342 euro (Unioncamere Veneto, 2009) e i 4.579 euro (Ferrario e Zanardi, 2009) dagli abitanti di tutte le altre regioni, mentre viceversa un cittadino residente in Lombardia trasferisce mediamente tra i 3.425 euro (Ferrario e Zanardi, 2009) e i 6.231 euro (Unioncamere Veneto, 2009) all'anno agli abitanti di tutte le altre regioni.

Più in generale, i lavori citati producono un'evidenza univoca e sufficiente a supportare la conclusione che, almeno negli anni considerati, le regioni del Mezzogiorno hanno implicitamente beneficiato di notevoli trasferimenti interregionali, soprattutto dalle grandi regioni settentrionali.

¹⁴ Alcune informazioni aggiuntive sono riportati nella nota alla Tabella 1. Per maggiori dettagli si rinvia ai lavori citati.

¹⁵ Le alternative possibili sono il criterio del beneficio e quello dell'erogazione. Applicando il primo, "la spesa viene allocata sulla base delle unità (imprese e individui) controparti della spesa (beneficiari della funzione pubblica a cui questa si riferisce); seguendo il secondo criterio, l'allocazione avviene in base al luogo in cui la spesa è erogata" (Staderini e Vadalà, 2009).

¹⁶ Arachi *et al.* (2010), Ferrario e Zanardi (2009), Pisauro (2009) e Unioncamere Veneto (2009) utilizzano la banca dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS). I lavori di Ambrosanio *et al.* (2008) e Staderini e Vadalà (2009) integrano le informazioni dei CPT con altri dati forniti dai ministeri competenti e dall'Istat. I CPT costruiscono il conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale, aggregando e consolidando i bilanci degli enti territoriali, per la parte relativa alle amministrazioni locali, e ripartendo a livello regionale i flussi relativi ad enti operanti su scala sovranregionale (amministrazioni centrali ed enti di previdenza). La banca dati dei CPT è talvolta sottoposta a critiche per alcuni limiti che ne condizionerebbero l'affidabilità. In particolare, i bilanci regionali spesso adottano differenti criteri di classificazione delle diverse poste delle entrate e delle uscite. Inoltre, le procedure di riparto regionale di entrate e spese seguono criteri disomogenei, limitando il potere informativo dei saldi.

¹⁷ Per la Liguria, solo Unioncamere Veneto (2009) stima un residuo leggermente positivo mentre, per il Trentino Alto Adige, il residuo risulta lievemente positivo secondo Ambrosanio *et al.* (2008) e Unioncamere Veneto (2009). Il residuo del Friuli Venezia Giulia è negativo solo per Pisauro (2009), mentre quello della Toscana è appena sotto lo zero solo nell'indagine di Ferrario e Zanardi (2009). Infine, le Marche hanno un residuo negativo secondo Ambrosanio *et al.* (2008) e Ferrario e Zanardi (2009) e positivo in tutti gli altri studi. Staderini e Vadalà (2009) sottolineano il ruolo della forma istituzionale del governo regionale, mettendo in evidenza le differenze tra le regioni a statuto speciale (RSS) e quelle a statuto ordinario (RSO) all'interno di entrambe le macroaree. Le RSS trattengono una quota consistente delle risorse erariali per finanziare la spesa decentrata, dal che deriva una maggiore capacità di spesa, e livelli di spesa pro capite più elevati. Nel confronto con le RSO, questo giustifica un valore assoluto più elevato per le RSS con residui negativi (nel Mezzogiorno) e valori più contenuti per le RSS con residui fiscali positivi (nel Centro-Nord).

Altrettanto chiaramente, tuttavia, questa evidenza non sembra di per sé sufficiente a dimostrare che la redistribuzione interregionale così realizzatasi sia patologicamente elevata e che vada pertanto drasticamente ridotta, così come taluni sostenitori della «questione settentrionale» (ma non gli autori degli studi richiamati) affermano. In realtà, un giudizio avveduto sulla effettiva rilevanza dei residui necessita, come detto in precedenza, di una qualificazione riguardo l'orientamento e l'intensità delle politiche e, ancor prima, di un'analisi approfondita del dettaglio delle uscite e delle entrate, per comprendere se e quanto il deficit meridionale dipenda da un effettivo eccesso delle prime e/o da un difetto delle seconde. Peraltro, eventuali differenze nel livello della spesa pro capite possono evidentemente riflettere diversità strutturali delle aree considerate (legate ad esempio alla differente struttura per età della popolazione – che incide significativamente su spese importanti quali quelle per la salute e l'istruzione – o alla diversa condizione lavorativa, rilevante per l'operare del sistema di previdenza sociale), oltre che inefficienze delle amministrazioni locali¹⁸. Parimenti, le minori entrate pro capite nel Mezzogiorno possono probabilmente in qualche misura essere attribuite ad una maggiore elusione ed evasione fiscale nonché alla minore capacità di esigere i crediti da parte delle amministrazioni meridionali, ma sono senza dubbio in primo luogo giustificate dal minore reddito pro capite.

Il residuo fiscale determinatosi per effetto delle diversità strutturali delle regioni (che possono richiedere un diverso livello di spesa per garantire il rispetto dell'art. 3 della Costituzione, sia per la fornitura dei servizi essenziali che per la promozione delle opportunità di sviluppo attraverso, ad esempio, la spesa per infrastrutture) e per la minore capacità contributiva delle più povere di esse (che implica minori entrate, in ossequio all'art. 53 della Costituzione) non è altro che un riflesso della redistribuzione implicita nell'azione pubblica diretta all'attuazione del dettato costituzionale e pertanto non può essere considerato di per sé patologico.

3. Il mito dell'eccessiva spesa pubblica nel Mezzogiorno

Uno dei presupposti dell'argomento della ingiustizia fiscale sofferta dal Nord (assunto talvolta addirittura al rango di questione settentrionale) è la presunta sovrabbondanza di risorse pubbliche che affluirebbe al Mezzogiorno, rispetto alle reali necessità di finanziamento dell'azione pubblica in regime

¹⁸ C'è ovviamente anche la possibilità che le diverse amministrazioni scelgano di fornire una maggiore o minore quantità (oppure migliore o peggiore qualità) di bene pubblico, magari coerentemente con le preferenze degli elettori, con conseguente maggiore o minore spesa pro capite. Secondo alcuni autori (ad esempio Pica, 2010), nel Mezzogiorno la spesa degli enti locali sarebbe incrementata dalla peggiore condizione economica e in particolare dalla maggiore disoccupazione, che addosserebbe al settore pubblico l'onere di assorbire l'eccesso di forza lavoro.

di efficienza media. Perché questo argomento sia logicamente fondato, è necessario che la spesa pubblica pro capite nel Mezzogiorno sia più alta o che i costi standard siano più bassi (o entrambe le cose). Dal momento che c'è più di una ragione per credere che i costi standard dell'amministrazione della cosa pubblica, se non uguali, siano presumibilmente maggiori nelle regioni meridionali che nei territori del Centro-Nord (Pica, 2010), dovremmo aspettarci un Mezzogiorno chiaramente favorito dalla distribuzione della spesa pubblica. Ma l'evidenza empirica è ben diversa.

Dalla banca dati dei CPT appare con chiarezza che la spesa pubblica complessiva del Settore Pubblico Allargato (SPA)¹⁹ è risultata tra gli anni 1996 e 2007 *“assai squilibrata a sfavore del Mezzogiorno (solo il 28,5% a fronte di un peso demografico pari a circa il 36%) e fortemente antidistributiva”* (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, 2009). Secondo la stessa fonte, nello stesso periodo di riferimento, un abitante del Centro-Nord si è avvalso in media di circa 14.300 euro di spesa per anno (a valori costanti del 2000) rispetto ai 10.200 euro di un abitante del Mezzogiorno, a riprova del fatto che, accanto al molto enfatizzato problema di efficienza della spesa, esiste certamente un problema di disparità, che penalizza le regioni meridionali sia per la componente corrente che per quella in conto capitale.

La spesa pubblica in conto corrente dovrebbe in teoria essere distribuita tenendo conto delle caratteristiche individuali dei cittadini (età, condizione personale, socio-economica etc.), al fine di rendere effettivo il godimento dei diritti di cittadinanza relativi alla salute, all'istruzione, all'assistenza sociale etc. (art. 32, 34 e 38 Cost.). Considerato che la condizione socio-economica dei residenti meridionali è mediamente peggiore, la spesa pubblica pro capite nel Mezzogiorno dovrebbe assumere valori almeno uguali a quelli delle regioni centro-settentrionali. Invece, il confronto tra il peso demografico delle regioni italiane e la quota di spesa pubblica corrente a esse di fatto attribuita evidenzia vistose disparità tra i territori.

¹⁹ Il Settore Pubblico Allargato include tutti gli enti sotto il controllo pubblico, impegnati nella produzione di servizi destinabili alla vendita, comprendendo, oltre alla PA in senso stretto, le imprese pubbliche (nazionali e locali).

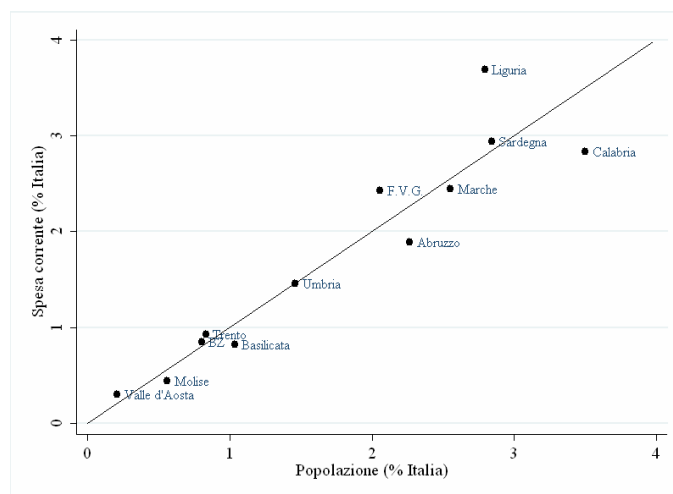


FIG. 1. Spesa corrente e popolazione, Regioni piccole (valori medi, 1996-2007)

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS e Istat, dati medi del periodo

Nelle Figure 1 e 2, sono riportati i dati relativi a ciascuna regione della popolazione residente e della spesa pubblica corrente come quote rispetto al totale nazionale. Le regioni collocate lungo la bisettrice ricevono evidentemente un ammontare di risorse esattamente proporzionale alla popolazione residente mentre quelle collocate al di sopra (sotto) fruiscono, rispetto alla popolazione residente, di una spesa corrente più alta (bassa). Dai due grafici, relativi rispettivamente alle regioni piccole e grandi, risulta chiaramente che, nel periodo preso in esame, la spesa pubblica corrente si è distribuita tra le regioni favorendo, più o meno marcatamente, la maggior parte di quelle centro-settentrionali, a danno della maggior parte di quelle meridionali.

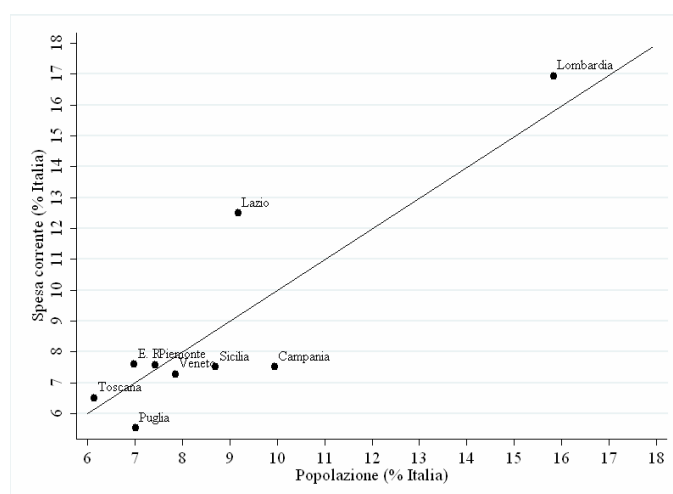


FIG. 2. Spesa corrente e popolazione, Regioni grandi (valori medi, 1996-2007)

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS e Istat, dati medi del periodo

Esaminando quindi la Tabella 2, che presenta il dettaglio sui settori di intervento, si può notare (in particolare guardando l'ultima colonna della Tabella) un forte vantaggio percentuale per Valle d'Aosta, Lazio e Liguria e un sensibile svantaggio percentuale per la Campania²⁰. Mentre quindi il mito dell'eccessiva spesa nel Sud appare del tutto infondato, si evidenzia che in aggregato il Mezzogiorno ha ricevuto una quota di spesa pubblica corrente inferiore di 6 punti percentuali al proprio peso demografico, subendo uno svantaggio percentuale di ben il 18%.

La spesa pubblica in conto capitale rappresenta, come è noto, una quota piuttosto esigua della spesa pubblica complessiva²¹ ma è nondimeno un importante strumento di riequilibrio delle opportunità di sviluppo dei diversi territori. A partire dal 1999, i documenti ufficiali utilizzano un nuovo strumento di programmazione e valutazione delle politiche di spesa, il Quadro Finanziario Unico che, in riferimento al complesso della spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione, distingue la fonte di finanziamento ordinaria da quella aggiuntiva di provenienza comunitaria e nazionale. La politica regionale, in particolare, è finanziata da risorse nazionali derivanti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), istituito nel 2003, stanziato annualmente dalla legge Finanziaria e ripartite con delibere del Cipe, e da risorse comunitarie dei fondi strutturali con cofinanziamento nazionale.

In sede programmatica, come richiamato sopra nella nota 9, il governo, almeno per un certo numero di anni, si è posto come «obiettivo intermedio» il raggiungimento di una soglia di spesa in conto capitale, da destinare al Mezzogiorno, pari almeno al 45% del totale della spesa pubblica in conto capitale. Questo impegno è stato però nei fatti costantemente disatteso, a riprova del fatto che, senza volere sottovalutare il problema della qualità della spesa nelle regioni meridionali, sussiste indubitabilmente anche un problema di adeguatezza quantitativa della spesa in conto capitale rispetto alle finalità di politica regionale enunciate.

²⁰ Una sola regione meridionale (Sardegna) ha una quota di spesa maggiore della quota di popolazione e due sole regioni del Centro-Nord (Marche e Veneto) si trovano nella situazione opposta. In tutti e tre i casi, comunque, gli scarti percentuali sono in valore assoluto assai ridotti (ultima colonna della Tabella 2).

²¹ La spesa pubblica in conto capitale è qui intesa al netto delle partite finanziarie, ossia delle componenti relative a strumenti finanziari (concessione di crediti e anticipazioni, partecipazioni azionarie e conferimenti, etc.).

TAB. 2. *Spesa pubblica corrente (SPA, % Italia, medie 1996-2007)*

Aree geografiche	Amm.ne generale	Servizi generali ¹	Conoscenza, cultura e R&S ²	Sanità	Ciclo integrato dell'acqua ³	Ambiente e territorio ⁴	Politiche sociali ⁵	Mobilità ⁶	Reti ⁷	Att. Prod. e Op. Pubb. ⁸	(1) Tot.	(2) Pop.	(1)-(2)/(2)
Abruzzo	2,01	1,70	2,19	1,98	2,53	1,44	2,04	1,37	1,74	1,15	1,89	2,27	-0,17
Basilicata	0,87	0,68	1,16	0,93	0,79	0,71	0,78	0,77	0,83	0,52	0,82	1,03	-0,20
Calabria	2,77	2,78	3,57	3,62	2,30	3,39	2,61	2,90	2,49	2,43	2,83	3,50	-0,19
Campania	7,98	8,60	10,13	8,84	10,26	10,14	6,61	9,12	6,29	5,41	7,51	9,95	-0,25
E. Romagna	6,73	5,03	6,69	8,05	12,03	9,30	8,58	5,50	6,53	7,86	7,61	6,99	0,09
F.V. Giulia	2,38	2,87	2,28	2,03	2,63	2,18	2,61	2,57	2,04	2,59	2,43	2,06	0,18
Lazio	16,60	18,69	12,19	8,13	9,15	8,01	10,48	23,39	14,41	12,80	12,49	9,18	0,36
Liguria	3,09	4,05	2,54	2,76	2,58	3,54	3,91	4,58	4,32	4,67	3,69	2,80	0,32
Lombardia	14,88	9,42	13,14	17,03	11,82	18,22	17,58	14,53	19,87	22,50	16,93	15,84	0,07
Marche	2,42	1,69	2,52	2,59	2,42	2,03	2,68	1,78	1,54	3,29	2,44	2,55	-0,04
Molise	0,53	0,45	0,53	0,49	0,64	0,31	0,47	0,37	0,36	0,20	0,44	0,56	-0,21
Piemonte	6,97	5,98	6,56	7,45	7,42	7,72	8,95	6,65	7,83	4,19	7,58	7,42	0,02
P.A. Bolzano	1,21	0,67	1,15	1,07	0,61	0,82	0,80	0,76	0,70	0,60	0,86	0,80	0,07
P. A. Trento	1,19	0,71	1,25	0,98	0,70	1,05	0,90	0,78	0,77	0,57	0,91	0,83	0,10
Puglia	5,09	8,21	6,67	6,40	6,56	4,71	5,33	4,06	4,59	5,05	5,54	7,02	-0,21
Sardegna	2,83	3,01	3,23	2,91	4,80	2,51	2,46	1,97	2,41	6,40	2,94	2,84	0,04
Sicilia	7,74	12,08	9,28	8,04	7,47	7,56	6,48	5,35	8,15	6,84	7,52	8,71	-0,14
Toscana	5,81	6,22	6,35	6,71	7,64	8,19	7,15	5,74	6,80	3,75	6,51	6,15	0,06
Umbria	1,39	0,99	1,58	1,74	1,30	1,65	1,69	1,28	1,00	0,87	1,46	1,46	0,00
Valle d' Aosta	0,60	0,22	0,28	0,25	0,11	0,24	0,25	0,38	0,43	0,20	0,30	0,21	0,43
Veneto	6,92	5,96	6,70	8,01	6,22	6,27	7,62	6,13	6,90	8,09	7,28	7,85	-0,07
Centro-Nord	70,18	62,49	63,24	66,80	64,64	69,24	73,22	74,08	73,14	71,97	70,51	64,12	0,10
Mezzogiorno	29,82	37,51	36,76	33,20	35,36	30,76	26,78	25,92	26,86	28,01	29,49	35,88	-0,18

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS

Note: Dati medi del periodo; ¹ Difesa, Giustizia, Sicurezza Pubblica e Oneri non ripartibili; ² Istruzione, Formazione, Cultura e servizi ricreativi, Ricerca e sviluppo; ³ Acqua, Fognature e Depurazione delle acque; ⁴ Ambiente, Smaltimento dei rifiuti, altri interventi igienico sanitari; ⁵ Interventi in campo sociale e assistenza e beneficenza, Previdenza e integrazione salariale, Lavoro; ⁶ Viabilità, Altri trasporti; ⁷ Telecomunicazioni, Energia; ⁸ Agricoltura, Pesca marittima e acquicoltura, Commercio, Edilizia abitativa e Urbanistica, Industria e artigianato, Altre in campo economico, Altre opere pubbliche, Turismo.

TAB. 3. *Spesa pubblica in conto capitale nel Mezzogiorno (% Italia, 2001-2008)*

Anni	Pubblica Amministrazione	Settore Pubblico Allargato
2001	41,1	36,7
2002	39,4	34,0
2003	37,5	32,6
2004	36,7	31,6
2005	36,8	31,7
2006	36,9	32,2
2007	35,0	31,0
2008	34,4	30,9

Fonte: DPS

Dai dati esposti nella Tabella 3, si evince con chiarezza che la quota di spesa pubblica in conto capitale della Pubblica Amministrazione destinata al Mezzogiorno è diminuita progressivamente dal 41,1% del 2001 al livello minimo del 34,4% del 2008. A deteriorare ulteriormente il quadro ha contribuito inoltre la notevole concentrazione degli investimenti delle Imprese Pubbliche Nazionali nel Centro-Nord, che ha determinato la netta flessione della quota di spesa in conto capitale del Settore Pubblico Allargato destinata alle regioni meridionali, scesa dal 36,7% del 2001 al 30,9% del 2008. Infine, la Figura 3 mostra che nel periodo 1996-2008, in media, la spesa in conto capitale pro capite destinata al Mezzogiorno (1.029 euro) è stata inferiore a quella realizzata nelle regioni settentrionali (1.116 euro), registrando un marcato trend decrescente a partire dal 2001.

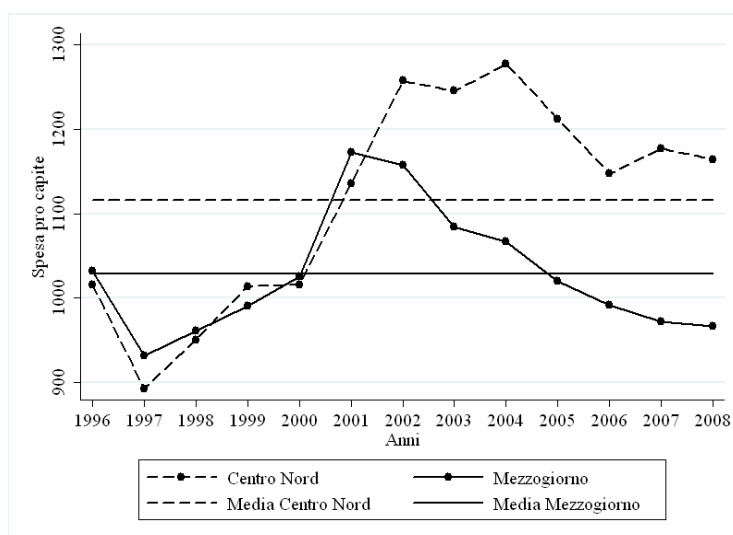


FIG. 3. Spesa in conto capitale pro capite al netto delle partite finanziarie del SPA (euro costanti 2000)

Fonte: nostre elaborazioni su dati DPS

TAB. 4. *Spesa per lo sviluppo (euro pro capite, media 2004-2006)*

Aree geografiche	(1) Spesa effettiva	(2) Spesa programmata	Eccesso / Difetto di spesa (1)-(2)
Piemonte	997	874	123
Lombardia	662	581	81
Veneto	830	728	102
Liguria	1.006	882	124
Emilia Romagna	848	744	104
Toscana	871	764	107
Umbria	1.409	1.235	174
Marche	828	726	102
Lazio	886	777	109
Abruzzo	975	1.176	-201
Molise	1.451	1.748	-297
Campania	933	1.126	-193
Puglia	718	867	-149
Basilicata	1.591	1.922	-331
Calabria	1.282	1.548	-266
RSO Nord	809	710	99
RSO Centro	913	801	112
RSO Sud	964	1.164	-200
Valle d'Aosta	4185	3.675	510
P. A. Trento	3.418	2.997	421
P. A. Bolzano	2.953	2.590	363
Friuli Venezia Giulia	1.542	1.352	190
Sicilia	931	1.124	-193
Sardegna	1.705	2058	-353
RSS Nord	2.335	2.048	287
RSS Mezzogiorno	1.123	1.355	-232
Italia	962	962	0
Centro-Nord	936	821	115
Mezzogiorno	1.015	1.226	-211

Fonte: nostre elaborazioni su dati Staderini e Vadalà (2009)

Un semplice esercizio può fornire una misura disaggregata a livello regionale della difformità tra obiettivi e valori effettivi della spesa in conto capitale. A partire dai dati pro capite stimati da Staderini e Vadalà (2009), abbiamo prima calcolato i valori totali di spesa per il periodo 2004-2006, poi ripartito il totale nazionale tra Mezzogiorno e Centro-Nord in coerenza con l'obiettivo programmatico del 45% al Sud, e infine diviso la spesa totale relativa a ciascuna delle due macroaree tra le regioni ad esse appartenenti, in proporzione alla quota della spesa effettiva ivi realizzata. Il raffronto tra spesa pro

capite teorica (ossia coerente con il programma del 45% al Mezzogiorno) ed effettiva è mostrato nella Tabella 4: a valori positivi (negativi) nell'ultima colonna della Tabella corrispondono eccessi (difetti) di spesa rispetto agli obiettivi programmatici. È del tutto evidente come la mancata realizzazione degli obiettivi abbia penalizzato gravemente le regioni meridionali.

In conclusione, gli andamenti recenti delle due componenti di spesa corrente e in conto capitale non sembrano affatto confortare l'ipotesi di un eccesso di trasferimenti a favore del Mezzogiorno. Sia la spesa pubblica corrente, che, al netto delle prestazioni sociali, dovrebbe distribuirsi sostanzialmente in proporzione alla popolazione, sia quella in conto capitale, che, secondo gli impegni del governo, doveva affluire per almeno il 45% alle regioni meridionali, sono rimaste nel Mezzogiorno ben al di sotto della quota di popolazione residente nell'area. Come rilevato da Barca (2009), nonostante il varo di un nuovo ciclo di politiche regionali con la cosiddetta «Nuova Programmazione», *“Non si può assolutamente affermare – come pure si è fatto di frequente nel disinformato dibattito italiano – che la nuova politica ha spostato risorse finanziarie a favore del Mezzogiorno. Anzi, essa ha coinciso con un effetto depressivo della spesa pubblica sul Sud”* (p. 239).

In definitiva, la dinamica della spesa corrente evidenzia, per gli ultimi 15 anni, una crescente distanza tra la realtà e l'obiettivo di favorire il pari accesso alla soddisfazione dei diritti di cittadinanza costituzionalmente garantiti. Allo stesso modo, l'andamento della spesa pubblica in conto capitale nelle regioni meridionali ed il sistematico mancato conseguimento degli obiettivi programmatici misurano l'inadeguatezza dello sforzo e delle risorse impegnate nello svolgimento del compito di *“promuovere lo sviluppo, la coesione e la solidarietà sociale e rimuovere gli squilibri economici e sociali”* assegnato allo stato dal comma V dell'articolo 119 della Costituzione.

4. Residui fiscali: un semplice esercizio contabile

Come si è detto a commento della Tabella 1, un risultato comune a tutti i recenti studi è l'attribuzione di residui fiscali positivi alle regioni settentrionali e negativi a quelle del Mezzogiorno, sicché, al di là delle differenze nella stima dell'entità dei flussi, i cittadini settentrionali risultano generalmente contribuenti netti mentre i residenti nelle regioni meridionali sono indicati come beneficiari netti della redistribuzione. Questo dato di fatto del tutto inoppugnabile non pare, d'altra parte, affatto sorprendente, in considerazione delle differenze nei redditi personali nelle due macroaree (che implicano ovviamente un diverso livello delle entrate tributarie) e della diversità della condizione economica delle due circoscrizioni, che giustifica uno sforzo di politica regionale differenziato (e quindi un diverso livello di spesa in conto capitale). In altre parole, l'esistenza di un residuo fiscale

negativo per il Mezzogiorno non può essere considerato di per sé come una patologia, né pare lecito sostenere la necessità di un azzeramento o anche di una riduzione del residuo con l'argomento, in realtà irrilevante, di veri o presunti sprechi.

Si può fondatamente ritenere che negli anni recenti le politiche di riequilibrio siano state meno efficaci di quanto sperato e quindi ci si può preoccupare di ridisegnarle per renderle più idonee a stimolare la crescita e a limitare atteggiamenti opportunistici e parassitari; oppure si può pensare che esse siano poco utili o addirittura controproducenti, e quindi scegliere di ridurre o annullare l'impegno pubblico. In ogni caso, si deve riconoscere che è dall'intensità di tali politiche che deriva il residuo fiscale, che in assoluto non può giudicarsi troppo alto o troppo basso, e che può essere ridotto solo accettando un ridimensionamento dell'azione di *policy*.

Per quanto esposto, sembra sensato cercare di valutare l'ampiezza dei residui fiscali regionali effettivi solo in relazione ad opportuni parametri di riferimento; proprio a questo scopo, introduciamo nel seguito l'idea di un residuo fiscale «teorico», corrispondente a specifiche ipotesi sul grado di intensità desiderato delle politiche regionali e redistributive. Naturalmente, realizzare una stima precisa del residuo fiscale di ciascuna regione in coerenza con un dato orientamento di politica è un compito estremamente complesso che, per essere svolto soddisfacentemente, avrebbe bisogno di una preliminare soluzione dei seri problemi teorici di attribuzione ai territori di tutte le entrate e le uscite pubbliche (di cui si è fatto cenno in precedenza) e di una mole di dati enorme, con un livello di dettaglio statistico molto spinto. Molto più modestamente, nel seguito di questa sezione, a puro titolo esemplificativo, proponiamo un semplice esercizio nel quale computiamo, partendo dalla base di dati di Staderini e Vadalà (2009)²² un residuo teorico corrispondente alle seguenti ipotesi sull'orientamento di *policy* del governo: a) le entrate pro capite regionali sono commisurate, con un criterio di progressività dell'imposta, alla media dei redditi personali nella regione, applicando le aliquote IRPEF vigenti nel biennio 2005-2006²³; b) la spesa corrente pro capite al netto delle prestazioni sociali²⁴ viene posta uguale in tutte le regioni al valore medio nazionale (5.230 euro), assumendo la piena applicazione

²² In particolare, facciamo riferimento ai dati esposti nella tav. 2 di Staderini e Vadalà (2009, p. 602) relativi a «Entrate totali» e «Spesa primaria» (Totale, Prestazioni sociali, Spesa corrente primaria al netto delle prestazioni sociali, Spesa in conto capitale).

²³ La scelta è legata al fatto che i dati sui redditi utilizzati da Staderini e Vadalà (2009) si riferiscono al periodo 2004-06. Più precisamente, seguendo Scalera (2010), si considera il reddito medio dei residenti in ciascuna regione e, utilizzando gli scaglioni e le aliquote del biennio 2005-2006, si calcola per ciascun cittadino-regione l'IRPEF pagata da un lavoratore dipendente. Il reddito residuo viene quindi assoggettato ad un'imposta proporzionale del 30,276%, in modo tale che per l'Italia il totale dell'imposta teorica così calcolata corrisponda alle entrate totali pro capite riportate da Staderini e Vadalà (2009).

²⁴ Cautelativamente, si è preferito conservare la spesa pro capite per prestazioni sociali ai valori effettivi, così come stimati da Staderini e Vadalà (2009), in quanto questo aggregato è positivamente correlato ai contributi versati dai beneficiari e quindi ai redditi dei residenti nella regione.

dell'art. 3 della Costituzione che stabilisce il principio dell'uguaglianza dei cittadini (e quindi un livello di prestazioni garantito per tutti); c) la spesa pro capite in conto capitale viene ipotizzata uguale ai valori di spesa programmati esposti nella seconda colonna della Tabella 4, ossia corrispondente all'obiettivo programmatico di erogare nel Mezzogiorno il 45% della spesa pubblica totale in conto capitale.

La Tabella 5 sintetizza i risultati del nostro esercizio. Il residuo teorico pro capite, ossia la differenza fra entrate e spesa primaria pro capite teoriche (cioè calcolate con il metodo sopra esposto), viene riportato nella quinta colonna della Tabella e quindi confrontato con il residuo effettivo di Staderini e Vadalà (2009). Nelle ultime due colonne, lo scostamento del residuo fiscale effettivo dal suo valore teorico è espresso in termini percentuali rispetto a quest'ultimo, per misurare il vantaggio (o lo svantaggio) percentuale che ciascuna regione ottiene dalla effettiva spesa ed imposizione rispetto ai valori teorici di esse. In particolare, la penultima colonna della Tabella 5 riguarda le sole regioni per le quali Staderini e Vadalà (2009) stimano un residuo fiscale positivo. Un valore positivo di «eccesso» di residuo indica che la regione in questione risulta penalizzata dalla redistribuzione effettiva, perché trasferisce alle altre regioni eccessive risorse rispetto agli obiettivi di *policy* che abbiamo ipotizzato. Nel nostro caso, due sole regioni, Piemonte e Lombardia, si trovano in questa situazione, ma mentre la prima mostra un residuo effettivo molto superiore (del 46%) a quello che dovrebbe teoricamente registrare, nel caso della Lombardia l'eccesso è decisamente modesto (3,7%). Viceversa, contribuiscono alla redistribuzione meno di quanto dovrebbero tutte le altre regioni del Centro-Nord e in particolare quelle di minore estensione territoriale.

TAB. 5. *Residuo effettivo e residuo teorico (euro pro capite, media 2004-2006)*

Aree geografiche	(1) entrate teoriche ¹	(5) spesa primaria teorica			residuo teorico =(1)-(5)	confronto con il residuo effettivo		
		(2) conto capitale ²	(3) prestazioni sociali ³	(4) spesa al netto delle prestazioni sociali ⁴		residuo effettivo ⁵	eccesso (in %) ⁶	difetto (in %) ⁷
Piemonte	12.158	874	5.115	5.230	939	1.371	46,0	
Lombardia	14.905	581	4.657	5.230	4.437	4.602	3,7	
Veneto	13.045	728	3.953	5.230	3.134	2.180	-30,4	
Liguria	11.127	882	5.779	5.230	-764	-915		-19,8
Emilia Romagna	13.904	744	5.019	5.230	2.911	2.516	-13,6	
Toscana	12.084	764	4.840	5.230	1.250	1.104	-11,7	
Umbria	10.152	1.235	4.813	5.230	-1.127	-1.517		-34,7
Marche	10.962	726	4.300	5.230	706	362	-48,7	
Lazio	13.469	777	4.489	5.230	2.973	2.470	-16,9	
Abruzzo	8.664	1.176	3.938	5.230	-1.680	-1.173		30,2
Molise	7.627	1.748	3.635	5.230	-2.986	-3.657		-22,4
Campania	6.548	1.126	3.159	5.230	-2.967	-2.375		20,0
Puglia	6.646	867	3.639	5.230	-3.090	-2.294		25,6
Basilicata	7.183	1.922	3.592	5.230	-3.562	-3.952		-11,0
Calabria	6.560	1.548	3.626	5.230	-3.844	-4.079		-6,10
RSO Nord	13.602	710	4.738	5.230	2.924	2.831	-3,2	
RSO Centro	12.371	801	4.600	5.230	1.741	1.446	-16,9	
RSO Sud	6.825	1.164	3.465	5.230	-3.034	-2.579		15,0
Valle d'Aosta	15.116	3.675	4.801	5.230	1.410	-3.595	-355,0	
P. A. Trento	13.350	2.997	3.897	5.230	1.226	-1.296	-205,7	
P. A. Bolzano	15.160	2.590	4.109	5.230	3.231	-1.575	-148,7	
Friuli Venezia Giulia	12.215	1.352	5.212	5.230	421	20	-95,2	
Sicilia	6.645	1.124	3.406	5.230	-3.115	-3.012		3,3
Sardegna	8.190	2.058	3.772	5.230	-2.870	-2.936		-2,3
RSS Nord	13.208	2.048	4.676	5.230	1.254	-734	-158,5	
RSS Mezzogiorno	7.028	1.355	3.497	5.230	-3.055	-2.994		1,98
Italia	10.915	962	4.262	5.230	461	461	0,0	
Centro-Nord	13.210	821	4.693	5.230	2.466	2.197	-10,9	
Mezzogiorno	6.890	1.226	3.475	5.230	-3.040	-2.712		10,8

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Staderini e Vadalà (2009). Note: ¹ Il valore pro capite Italia corrisponde al dato stimato da Staderini e Vadalà (2009) per le entrate effettive; ² la spesa in conto capitale teorica è la spesa programmata della Tabella 4. A partire dai dati di spesa pro capite stimati da Staderini e Vadalà (2009), si sono calcolati i valori totali. Il totale Italia è stato ripartito tra Mezzogiorno e Centro-Nord in coerenza con l'obiettivo programmatico (rispettivamente 45 e 55%) e la spesa così ottenuta è stata ripartita tra le regioni applicando la distribuzione regionale della spesa effettiva; ³ questo capitolo di spesa è ripreso da Staderini e Vadalà (2009) senza correzioni; ⁴ il dato pro capite Italia è imputato ad ogni regione e macroripartizione; ⁵ i residui fiscali effettivi sono quelli stimati da Staderini e Vadalà (2009, pag. 602, tav. 2) che abbiamo riportato nella Tabella 1; ⁶ scostamento percentuale del residuo effettivo dal residuo teorico (differenza tra residuo effettivo e residuo teorico, diviso per il residuo teorico): sono penalizzate le regioni che contribuiscono alla redistribuzione più di quanto dovrebbero (eccesso di residuo > 0); ⁷ scostamento percentuale del residuo effettivo dal residuo teorico (differenza tra residuo effettivo e residuo teorico, diviso per il residuo teorico in valore assoluto): sono penalizzate le regioni che ricevono meno di quanto dovrebbero (difetto di residuo > 0).

L'ultima colonna della Tabella 5 riguarda invece le sole regioni individuate da Staderini e Vadalà (2009) come beneficiarie nette della redistribuzione. Un valore positivo di «difetto» di residuo indica che la regione in questione riceve meno di quanto dovrebbe. L'esame della Tabella evidenzia che le maggiori regioni meridionali si trovano in questa condizione. In particolare, in aggregato, il Mezzogiorno risulta penalizzato da una redistribuzione più modesta di circa l'11% di quella che si avrebbe per effetto della progressività del sistema tributario secondo le aliquote IRPEF del biennio 2005-2006 e di politiche regionali che realizzino il 45% della spesa in conto capitale nel Mezzogiorno. Specularmente, il Centro-Nord in complesso usufruisce di un 11% di risorse in eccesso rispetto al residuo teorico che dovrebbe elargire.

5. Conclusioni

L'obiettivo principale dell'analisi condotta in questo lavoro consiste nell'evidenziare l'inopportunità di un approccio al riassetto del sistema fiscale italiano basato sulla pretesa necessità di una riduzione (o addirittura di un annullamento) dei residui fiscali regionali. Questa posizione, confondendo obiettivi di efficienza dell'amministrazione pubblica (ovviamente del tutto condivisibili) con pretese di incidere sulla distribuzione (e redistribuzione) delle risorse a favore delle aree forti del Paese, può mettere a repentaglio, stante l'infondatezza delle pretese, la legittima perequazione interregionale derivante dal principio di progressività, su cui il nostro sistema tributario si fonda e deve fondarsi, e dalle politiche regionali di riequilibrio che accordano (almeno sulla carta) un relativo favore alle regioni in ritardo di sviluppo nella distribuzione della spesa in conto capitale. Noi crediamo, in estrema sintesi, che la dipendenza finanziaria del Mezzogiorno sia l'effetto immancabile delle politiche redistributive e regionali: una virtuosa riduzione di tale dipendenza passa per una riduzione dei divari economici interregionali, mentre contrarre i residui senza abbattere le differenze significa inevitabilmente rinunciare alle politiche di riequilibrio.

In contrasto con le opinioni di chi vede nella riforma federalista una strategia tesa a restituire al Nord le risorse drenate dagli sprechi del Sud, ne abbiamo argomentato l'inconsistenza ricordando come l'andamento recente delle entrate e delle due componenti di spesa pubblica, corrente e in conto capitale, non conferma l'ipotesi di presunti eccessi di trasferimenti ma evidenzia piuttosto una chiara penalizzazione delle regioni meridionali. In particolare, la spesa in conto capitale, che, secondo i cicli di programmazione DPEF, doveva essere impegnata nelle regioni del Mezzogiorno in una quota predefinita del 45%, non ha mai raggiunto, nell'arco degli ultimi 15 anni, questo obiettivo, e neanche quello minimale di una distribuzione della spesa proporzionale al peso demografico dell'area. Infine,

sempre allo scopo di valutare la fondatezza dell'argomento dell'eccessiva dipendenza finanziaria del Mezzogiorno, abbiamo stimato i valori dei residui fiscali regionali teorici, cioè coerenti con un'intensità delle politiche redistributive e regionali corrispondente al grado di progressività delle aliquote IRPEF del biennio 2005-2006 e all'obiettivo di erogare nel Sud il 45% della spesa pubblica totale in conto capitale, per mostrare che, per le regioni meridionali e per l'intero Mezzogiorno, rispetto ai valori teorici, così calcolati, i valori effettivi dei residui fiscali risultano sistematicamente più contenuti.

Riferimenti bibliografici

- Ambrosanio M. F., Bordignon M., Cerniglia F. (2008), *Constitutional reforms, fiscal decentralization and regional fiscal flows in Italy*, Working paper DISCE n. 84, Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Arachi G., Ferrario C., Zanardi A. (2010), *Regional redistribution and risk sharing in Italy: the role of different tiers of government*, in «Regional Studies», 44(1), pp. 55-69.
- Barca F. (2009), *Un «Sud persistente»: Riflessioni su dieci anni di politica per il Mezzogiorno d'Italia*, in Petrusiewicz M., Schneider J., Schneider P. (a cura di), *I Sud Conoscere, capire, cambiare*, Bologna, Il Mulino.
- Brown C. C., Oates W. E. (1987), *Assistance to the poor in a federal system*, in «Journal of Public Economics», 32(3), pp. 307- 330.
- Cannari L., Chiri S. (2004), *La bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1998-2000)*, Temi di discussione, 490, Banca d'Italia.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2009), *Rapporto Annuale del 2008*.
- Dréze J. (1993), *Regions of Europe: A Feasible Status, to Be Discussed*, in «Economic Policy», (8)17, pp. 265-307.
- Ezcurra R., Rodríguez-Pose A. (2010), *Is Fiscal Decentralization Harmful for Economic Growth? Evidence from the OECD Countries*, SERC Discussion Papers 0051, Spatial Economics Research Centre, LSE.
- Ferrario C., Zanardi A. (2009), *What happens to interregional redistribution as decentralisation goes on? Evidence from the Italian NHS*, mimeo.
- Giannola A., Lopes A. (1992), *Politiche di intervento, sviluppo economico del mezzogiorno e debito pubblico*, in Ente Einaudi (a cura di), *Il disavanzo pubblico in Italia: natura strutturale e politiche di rientro*, Bologna, Il Mulino.
- Giannola A., Petraglia C. (2007), *Politiche dell'offerta, politiche della domanda e programmazione dello sviluppo. Il dualismo «dimenticato»*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 1, pp. 13-42.
- Giannola A., Petraglia C. (2010), *Aggregazioni spurie e comode omissioni. La base illusoria del federalismo italiano*, relazione presentata al convegno «Istituzioni e Politiche per il Mezzogiorno», Napoli, 15 aprile.
- Giannola A., Scalera D. (1995), *L'autonomia finanziaria delle regioni e gli effetti delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica*, in «Studi Economici», 55, pp. 153-171.
- Ladd H. F., Doolittle F. C. (1982), *Which Level of Government Should Assist the Poor?*, in «National Tax Journal», 35(3), pp. 323-336.
- Lockwood B. (2006), *Fiscal decentralization: a political economy perspective*, in Ahmad E., Brosio G. (a cura di), *The handbook of fiscal federalism*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Magnani M. (1997), *La ricchezza finanziaria delle famiglie e la bilancia dei pagamenti di parte corrente Nord-Sud (1970-92)*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 1, pp. 29-68.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010), *Relazione sul federalismo fiscale*, 30 giugno, Roma.

- Musgrave R. A., Musgrave P. B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill.
- Nitti F. S. (1900), *Il bilancio dello Stato dal 1861 al 1896-97. Prime linee di un'inchiesta sulla ripartizione territoriale delle entrate e delle spese pubbliche in Italia*, Napoli, Società Anonima Cooperativa Tipografica.
- Oates W. (1972), *Fiscal federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates W. (1999), *An essay on fiscal federalism*, in «Journal of Economic Literature», 37, pp. 1120-1149.
- Pantaleoni M. (1891), *Delle regioni d'Italia in ordine alla loro ricchezza e al loro carico tributario*, in «Giornale degli Economisti», gennaio, pp. 48-88.
- Pauly M. (1973), *Income Redistribution as a local public good*, in «Journal of Public Economics», 2(1), pp. 35-58.
- Pica F. (2010), *Il piccolo dizionario del federalismo fiscale (schede tecniche e parole chiave)*, Torino, Giappichelli Editore.
- Pilloton F. (1992), *La bilancia dei pagamenti del Nord e del Sud*, in «Rivista Economica del Mezzogiorno», 4, pp. 703-744.
- Pisauro G. (2009), *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in «Italianieuropei», 1, pp. 73-82.
- Scalera D. (2010), *Nuova politica regionale e residuo fiscale. Un commento*, in «QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria», 2, pp. 189-195.
- Scalera D., Zazzaro A. (2010), *L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale*, in Guerra M.C., Zanardi A. (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*, Bologna, Il Mulino.
- Staderini A., Vadalà E. (2009), *Bilancio pubblico e flussi redistributivi interregionali: ricostruzione e analisi dei residui fiscali nelle regioni italiane*, in Banca d'Italia (a cura di), *Mezzogiorno e politiche regionali*, Roma.
- Unioncamere Veneto (2009), *Responsabilità e federalismo*, Quaderno di ricerca n. 11, settembre.
- Zanardi A. (2011), *Perequazione: chi l'ha vista?*, www.lavoce.info, 25 marzo.